Lausuma KHO:lle ELY:n ja SLL:n kirjallisten kuulemisten vastauksista Uusimaa-kaava 2050 -maakuntakaavakokonaisuudessa

Maakuntahallitus 23.05.2022 § 53
140/06.01.03/2021

Tiivistelmä

Maakuntahallitukselle esitetään, että se antaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle alla olevan ehdotuksen mukaisen lausuman Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 16.3.2022 ja Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry:n 20.4.2022 antamiin lausumiin, jotka koskevat maakuntahallituksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle tekemiä valituksia.

Maakuntahallitus on 25.10.2021 hakenut korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksistä. Valituslupa on myönnetty 22.2.2022. Tällä yhdellä lausumalla vastataan kaikkia kolmea vaihemaakuntakaava koskeviin kirjallisiin kuulemisiin.

Lausumassa viitataan pääosin maakuntahallituksen valituslupahakemuksissa ja -kirjelmissä esitettyyn. Näitä on lausumassa täydennetty muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain pykäliä 9, 28 ja 71b koskevien viittausten osalta.

KHO diaarinumerot

23356/03.04.04.04.16/2021
23358/03.04.04.04.16/2021
23357/03.04.04.04.16/2021

Asian vireilletulo

Maakuntahallitus on 25.10.2021 § 126, 127 ja 128 päättänyt hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa sekä muutosta Helsingin hallinto-oikeuden päätöksiin 24.09.2021, H4582/2021 (Helsingin seudun vaihemaakuntakaava), H4584/2021 (Itä-Uudenmaan vaihemaakuntakaava) ja H4587/2021 (Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaava). Päätöksillään ja välipäätöksillään 22.2.2022 H564/2022, H564/563 ja H564/566 korkein hallinto-oikeus on myöntänyt valitusluvan maakuntahallitukselle.

Korkein hallinto-oikeus on 21.4.2022 pyytänyt Uudenmaan liittoa lausumaan ja antamaan vastalausumansa Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY) 16.3.2022 antaman lausuman ja Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry:n (SLL) 20.4.2022 antaman lausuman johdosta. Espoon ympäristöyhdistys ry ei ole vastannut oikeuden kuulemispyyntöön.

Lausumat tulee toimittaa 24.5.2022 mennessä korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Asian tausta

Uusimaa kaava 2050 -maakuntakaavakokonaisuuteen kuuluu kolme erillistä vaihemaakuntakaavaa; Helsingin seudun, Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavat. Maakuntavaltuusto on hyväksynyt vaihemaakuntakaavat 25.8.2020 § 20, 21 ja 22, joita koskevista valituksista Helsingin hallinto-oikeus on tehnyt yllä mainitut päätökset.

Tämä lausuma koskee maakuntahallituksen päättämää muutoksenhakua Helsingin hallinto-oikeuden päätöksistä.

Ehdotus lausunnoksi

ELY ja SLL antoivat molemmat yhden lausuman, jotka koskivat kaikkia kolmea Uusimaa-kaava 2050 maakuntakaavakokonaisuuteen kuuluvaa vaihemaakuntakaavaa. Tästä syystä maakuntahallitus lausuu asiassa tällä samalla lausumalla kaikkien vaihemaakuntakaavojen osalta seuraavasti.

Elinkeino- ja ympäristökeskus

<u>Vähittäiskaupan seudullisuuden alarajan perusteiden määrittely</u>

Lausumassaan ELY-keskus esittää muun muassa, että maakuntakaavaratkaisussa seudullisuuden alaraja perustuu virheellisesti kaupalliseen vetovoimaan, eikä MRL 71 b §:n vähittäiskaupan sijainninohjauksen säännöksiin. ELY toteaa lausumassaan myös, että Uudenmaan liiton Helsingin hallinto-oikeuden päätöksistä tekemät johtopäätökset ovat erheellisiä.

ELY:n lausuman johdosta maakuntahallitus viittaa valituslupahakemuksessa ja -kirjelmässä esittämäänsä. Lisäksi maakuntahallitus toteaa seudullisuuden alarajaan liittyen seuraavaa:

Viitaten ELY-keskuksen lausuman kohtiin *”ELY-keskus korostaa, että maakuntakaavaratkaisussa seudullisuuden alaraja perustuu virheellisesti kaupalliseen vetovoimaan eikä MRL:n 71 b § vähittäiskaupan sijainninohjauksen säännöksiin”* ja *”Nyt on kyse vain ja ainoastaan seudullisuuden alarajan määrittelystä ja siitä, että se on tehty niin etteivät maankäyttö- ja rakennuslain säännökset täyty.”:*

- Maakuntahallitus toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslain 71 b § ohjaa kaupan sijoittamista, ei sen mitoittamista.

- Maankäyttö- ja rakennuslain vähittäiskaupan sijainninohjausta koskevissa säännöksissä (MRL 71 b §) ei ole säädetty siitä, miten seudullisuuden alaraja tulee määritellä. Sen sijaan MRL 71 b § määrittää, millaisia tekijöitä on otettava huomioon silloin, kun sijoitetaan seudullisen alarajan ylittäviä kaupan suuryksiköitä maakuntakaavassa tai yleiskaavassa.

- Uusimaa-kaava 2050-kokonaisuuteen liittyen seudullisuuden alarajan määrittely on tehty kaupan asiantuntijoiden toimesta maakuntakaavan kaupallisten selvitysten laatimisen yhteydessä ympäristöministeriön ohjeen (Vähittäiskaupan suuryksiköiden kaavoitus, Ympäristöministeriö, Ympäristöhallinnon ohjeita 3/2013) mukaisesti. Ohje ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sitä on käytetty lain tulkinnassa lakia sovellettaessa.

- Seudullisuuden alarajan määrittelyssä kriteereinä on ympäristöministeriön ohjeen mukaisesti käytetty sitä, vaikuttaako suuryksikkö merkittävästi alueen muihin kuntiin ja sitä, saako suuryksikkö asiakkaita merkittävästi oman sijaintikuntansa ulkopuolelta. Näihin vaikuttaa kaupan vetovoimaisuus. Pelkkä lähiasukkaiden määrä ei kerro, asioidaanko kaupassa kauempaa. Kokonaisuuteen vaikuttavat kaupan koon lisäksi myös asiointimatka ja muu palveluverkko, siis esim. kuinka paljon vastaavia myymälöitä on markkinoilla kaikenkaikkiaan.

- Selvitysten perusteella Uudellamaalla alle 10 000 k-m2 kaupan alue ei ole niin vetovoimainen, että se houkuttelisi asiakkaita kuntarajojen ulkopuolelta eli olisi vaikutuksiltaan seudullinen. Koska tämän kokoluokan kaupan alueilla ei ole seudullisia vaikutuksia, ei niitä osoiteta maakuntakaavassa. Näiden merkitykseltään paikallisten kaupan alueiden sijainninohjaus tehdään kunnan kaavoituksessa MRL 71 b §:n mukaisesti. Sen sijaan maakuntakaavassa on osoitettu ne kaupan alueet, joilla voidaan katsoa olevan laajempia kuin yhtä kuntaa koskevia vaikutuksia, eli jotka ylittävät seudullisuuden alarajan. Näiden sijainninohjaus on tehty asianmukaisesti MRL 71 b §:ää noudattaen.

Viitaten ELY-keskuksen lausuman kohtaan *”Hallinto-oikeuden päätös ei tarkoita sitä, että maakuntakaavan taajamatoimintojen kehittämisalueella ja haja-asutusalueella saa toteuttaa saman määrän kauppaa kuten Uudenmaan liitto valituksessaan esittää. Edelleen Uudenmaan liitto esittää, että hallinto-oikeuden ratkaisun myötä esimerkiksi noin 50 000 asukkaan kunnassa taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeelle voi sijoittua vähemmän kauppaa kuin noin 5000 asukkaan kunnassa sijaitsevaan palvelukeskittymään.”*

- Maakuntahallitus katsoo, että kun taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeiden kaavamääräyksestä on kumottu osa, joka sallii taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeille enemmän kauppaa kuin ympäröiville haja-asutusalueille, johtaa tämä tilanteeseen, jossa maakuntakaavan puitteissa näille molemmille voi sijoittua yhtä paljon kauppaa (lain sallima 4000 k-m2).

  Näin ollen on niin, että maakuntakaavan puitteissa pienten kuntien palvelukeskittymiin voi sijoittaa enemmän kauppaa kuin pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevan suuren kunnan keskusta ympäröivälle taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeelle. Tämä ei ole kaupan ohjauksen ja palveluiden saavutettavuuden kannalta perusteltua, eikä myöskään laajemmin maakuntakaavan kokonaistavoitteiden ja -ratkaisun näkökulmasta.

Viitaten ELY-keskuksen lausuman kohtaan ” *ELY-keskus tuo esiin johtopäätösten olevan erheellisiä, koska kunnan on aina kaavoissaan selvityksin osoitettava mitoitus, joka toteuttaa vähittäiskaupan sijainninohjauksen MRL 9a luvun säännökset ja yleiskaavojen osalta MRL 39 §:n ja asemakaavojen osalta 54 §:n sisältövaatimukset*”:

- Maakuntahallitus katsoo, että johtopäätökset eivät ole erheellisiä. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä kullakin kaavatasolla on oma tehtävänsä. Kaupan ohjaus on tehty maakuntakaavassa maakuntakaavan tehtävän mukaisesti. Maakuntakaava ohjaa lainvoimaisesti kuntakaavoitusta ja kuntakaava laaditaan lainvoimaisen maakuntakaavan asettamissa puitteissa, vaikka suunnittelu ja selvitykset yleisesti ottaen tarkentuvatkin kohti toteutusta mentäessä. Kuntakaavoituksessa ei kaupan osalta ole tarpeen uusia samoja selvityksiä, kuin mitä maakuntakaavan yhteydessä on tehty. Jos asia on selvitetty ja ratkaistu maakuntakaavassa, ei samaa asiaa ole tarpeen enää tutkia kunnan yleiskaavassa.

Maakuntahallitus toteaa vielä liittyen ELY-keskuksen valituksessaan esiinnostamiin MRL 71 b §:n sijainninohjauskriteereihin, että taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeet ovat keskusten lisäksi nimenomaan ne alueet maakunnassa, joissa saavutettavuus kestävillä kulkumuodoilla (kävely, pyöräily, joukkoliikenne) toteutuu erityisen hyvin.

On myös otettava huomioon, että Uudenmaan väestö kasvaa voimakkaasti, ja maakuntakaava ollessaan ohjeena kuntakaavoitukselle ohjaa pääosan tulevasta kasvusta taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeille. Maakuntakaava edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset.

Uusi raideliikenteeseen tukeutuva taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke

ELY-keskus esittää lausumassaan, että Uudenmaan liiton tulkinta, jonka mukaan Helsingin hallinto-oikeuden päätös ei koske uutta raideliikenteeseen tukeutuvaa taajamatoimintojen kehittämisvyöhykettä, on epäjohdonmukainen eikä vastaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöstä, sillä Uusimaa-kaavan suunnittelumääräyksen mukaan tätä kehittämisvyöhykettä koskee taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen suunnittelumääräys. Maakuntahallitus toteaa, että molempia edellä mainittuja kaavamerkintöjä koskevat omat suunnittelumääräykset.

Maakuntahallitus myös huomauttaa, että uutta raideliikenteeseen tukeutuvaa taajamatoimintojen kehittämisvyöhykettä koskevassa suunnittelumääräyksessä selkeästi todetaan, että *”Vyöhykettä koskee taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen suunnittelumääräys muutoin kuin kaupan osalta”.*

Tuomioistuimen päätöksen tulkinnan kannalta olisi kestämätöntä, että suunnittelumääräys, joka voi olla liitettynä useisiin eri merkintöihin, voitaisiin kumota ilman, että merkintää, johon se liittyy, yksilöidään. Uusi raideliikenteeseen tukeutuva taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke -merkintä ei myöskään ole ollut ELY-keskuksen valituksen kohteena, eikä hallinto-oikeuden päätös koske sitä.

Lisäksi maakuntahallitus toteaa ELY-keskuksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle esittämästä pyynnöstä esittää kannanottoa hallinto-oikeuden ratkaisua koskevasta tiedotteesta, että tiedote ei kuulu osaksi kaavapäätöstä ja sen lainmukaisuuden arviointia.

Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry.

SLL:n lausuman johdosta maakuntahallitus viittaa valituslupahakemuksessa ja -kirjelmässä sekä muutoksenhakuprosessin aiemmissa asiakirjoissa esittämäänsä. Tämän lisäksi maakuntahallitus tuo esiin seuraavat asiat.

Maakuntakaavoittajan harkintavalta kaavoitusratkaisujen esittämisessä

SLL toteaa lausumassaan, että MRA 9 § ei anna maakuntaliitolle vapaata harkintavaltaa maakuntakaavan mittakaavan ja sisällön suhteen, vaan harkintavaltaa liitolla on ainoastaan MRL 28 §:n sallimissa puitteissa.

SLL:n lausuman johdosta maakuntahallitus viittaa valituslupahakemuksessa ja -kirjelmässä esittämäänsä. Lisäksi maakuntahallitus toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslaki tai luonnonsuojelulaki eivät edellytä, että luonnonsuojelualueet tulisi osoittaa kaavakartalla, eikä MRL 28 § sisällä säännöstä esittämistavasta. Sen sijaan kaavan sisältövaatimuksista ja luonnonsuojelulain noudattamisesta seuraa, että luonnonsuojeluohjelmat on otettava ohjeena huomioon. Ohjeena oleminen tarkoittaa sitä, että kaavaratkaisussa esim. luonnonsuojelualueet otetaan huomioon kaavaratkaisussa ja vaikutusten arvioinnissa riippumatta siitä, esitetäänkö niitä kaavakartalla.

Maakuntahallitus kiinnittää lisäksi huomiota liiton mahdollisuuteen laatia kaava myös teemoittain, jolloin kartalla esitetään vain teemaan liittyvät aluevaraukset, ei kaikkea alueidenkäyttöä.

Maakuntahallitus toteaa, että kaava ei ole sillä perusteella lainvastainen, että jokin toinen esittämistapa olisi ollut valittajan näkökulmasta tarkoituksenmukaisempi.

SLL on katsonut, että Uusimaa-kaavan kaavaratkaisu ei perustu suojeluvarausten osalta ajantasaisiin ja tarkistettuihin tietoihin. Maakuntahallitus viittaa kaavaselostukseen, jossa on yleisesti kerrottu suojelualueiden merkitsemisen perusteet, jotka kattavat myös ratkaisut alueiden poistamisesta. Lisäksi kumottavat alueet on esitetty liitekartalla V2.

Pienialaisten suojelualueiden esittäminen maakuntakaavassa

SLL esittää lausumassaan, että Uudenmaan liiton tekemä kumoamisratkaisu on johtanut siihen, että koon ja kapeuden perusteella aiemman kaavan suojeluvarausten joukosta on kumottu mm. valtakunnallisten suojeluohjelmien kohteita sekä osia luonnonsuojelulain nojalla toteutettavista Natura-kohteista, vaikka MRL 28.2 §:n mukaan valtioneuvoston hyväksymien suojeluohjelmien tulee olla ohjeena maakuntakaavaa laadittaessa.

Maakuntahallitus huomauttaa, että luonnonsuojelulailla perustettujen ja Natura 2000 -ohjelmaan kuuluvien alueiden rajaukset eivät muutu tai kumoudu maakuntakaavaratkaisun perusteella. Maakuntakaavalla ei siis ratkaista näiden suojelualueiden rajauksia. Lisäksi maakuntahallitus toteaa, että koko kaava-aluetta koskevien yleisten suunnittelumääräysten mukaisesti yksityiskohtaisemman suunnittelun yhteydessä on otettava huomioon ympäristön arvokkaat ominaispiirteet ja turvattava luontoarvot. Tämä määräys koskee myös pienialaisia luonnonsuojelullisesti arvokkaita kohteita.

Kaava-asiakirjojen puutteellisuus

SLL on katsonut, että kuulemismateriaali on ollut olennaisilta osiltaan puutteellista. Maakuntahallitus viittaa valituslupahakemuksessa ja -kirjelmässä esittämäänsä, sekä toteaa lisäksi, että nähtävillä olleet kaava-aineistot ovat sisältäneet suojelualuemerkintöjä koskevat kaavaratkaisun perustelut. Kaavakartalla osoitettujen suojelualuemerkintöjen osalta perustelut on esitetty myös kohdekohtaisesti kartoilla ja taulukossa. Lisäksi kumottavaksi esitetyt merkinnät on liitekartan V2 lisäksi kohdekohtaisesti kuvattu kaavaselostuksessa viitatun, Uudenmaan 4. vaihemaakuntakaavan aineistoissa ja tarkempia kohdekohtaisia tietoja on ollut mahdollista saada verkkosivuilta ja tietopyynnöllä.

Luontoarvojen muu suojaaminen

SLL esittää lausumassaan, että kumottujen suojeluvarausten joukossa on myös sellaisia suojeluvarauksia, joiden ainoa lainsuoja on ollut maakuntakaavan suojeluvaraus. Maakuntahallitus toteaa, että maakuntakaava ei ole suojelualueiden toteuttamisinstrumentti. Maakuntakaavassa osoitetaan suojelualueina luonnonsuojelulain nojalla suojeltuja tai suojeltaviksi tarkoitettuja alueita.

Uudenmaan maakuntakaavoissa on käytetty suojelualuemerkintää, johon kuuluu suunnittelumääräys. Aiemmissa maakuntakaavoissa eikä Uusimaa-

kaavassa ole käytetty MRL 30.2 §:n mukaisia suojelumääräyksiä. Toisin kuin SLL lausumassaan esittää, ei kumottujen suojeluvarausten joukossa ole ollut alueita, joita olisivat koskeneet maakuntakaavan suojelumääräykset. Merkintä ei siis ole aiemminkaan suojannut luontoarvoja suoraan yksityisten toimijoiden tekemiltä muutoksilta, vaan välillisesti viranomaisten toimintaa ohjaamalla.

Luontoarvojen suoja on huomioitu edelleen koko kaava-aluetta koskevien yleisten suunnittelumääräysten kautta.

Natura-alueiden osoittaminen maakuntakaavassa

Natura-alueiden poistosta maakuntahallitus toteaa kuten edellä, että kaavalla ei ole ratkaistu Natura-alueiden suojelua tai suojeltujen alueiden rajauksia ja luontoarvot on otettu kaavaratkaisussa huomioon sisältövaatimusten mukaisesti ottaen huomioon kaavan tavoite ja tarkoitus yleispiirteisenä maankäytön suunnitelmana.

Päätösesitys:

Maakuntahallitus päättää
- antaa edellä esitetyn ehdotuksen mukaisen lausuman
- valtuuttaa maakuntajohtajan tarvittaessa antamaan lisäselvityksiä korkeimmalle hallinto-oikeudelle ja
- tarkastaa pöytäkirjan tämän pykälän osalta kokouksessa.

Päätös:

Maakuntahallitus päätti
- **antaa edellä esitetyn ehdotuksen mukaisen lausuman**
- **valtuuttaa maakuntajohtajan tarvittaessa antamaan lisäselvityksiä korkeimmalle hallinto-oikeudelle ja**
- **tarkastaa pöytäkirjan tämän pykälän osalta kokouksessa.**

Lisätiedot:

Vastuujohtaja Paula Autioniemi
Asiantuntijat Ilona Mansikka, Tanja Lamminmäki, Tero Suursalmi

Täytäntöönpano:

Päätösote: Korkein hallinto-oikeus